

Русецький А. А.,
кандидат юридичних наук, здобувач
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

CONCEPTS AND FEATURES OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES OF UKRAINE

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України та наукових поглядів вчених досліджено теоретичні підходи щодо розуміння поняття «правоохоронний орган». Вказується, що ані в чинному законодавстві України, ані на доктринальному рівні не сформовано єдиного підходу щодо визначення сутності поняття «правоохоронний орган».

Зазначається, що законодавство не надає вичерпний перелік правоохоронних органів, а відсилає нас до інших джерел, щоб з'ясувати, які ще органи державної влади здійснюють правозастосовні та правоохоронні функції для того, щоб вважати їх правоохоронними.

Констатовано, що правоохоронні органи – це наявні в суспільстві й державі державні установи, органи та організації, що здійснюють правоохоронну діяльність та основне завдання яких полягає в забезпеченні законності, захисті прав та законних інтересів людини і громадянина, юридичних осіб, боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Своєю чергою, під правоохоронною діяльністю варто розуміти таку державну діяльність, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу із суворим дотриманням встановленого законом порядку.

Акцентовано, що правоохоронну функцію уповноважені реалізовувати лише ті органи державної влади, що наділені відповідною компетенцією, яка передбачає застосування заходів адміністративного примусу.

Ключові слова: правоохоронний орган, правоохоронна діяльність, система, взаємодія, координація, регіональний рівень.

В статье на основе анализа норм действующего законодательства Украины и научных взглядов ученых исследованы теоретические подходы к пониманию понятия «правоохранительный орган». Указывается, что ни в действующем законодательстве Украины, ни на доктринальном уровне не сформирован единый подход к определению сущности понятия «правоохранительный орган».

Отмечается, что законодательство не предоставляет исчерпывающий перечень правоохранительных органов, а отсылает нас к другим источникам для того, чтобы выяснить, какие же еще органы государственной власти осуществляют правоприменительные и правоохранительные функции для того, чтобы отнести их к правоохранительным.

Констатировано, что правоохранительные органы – это существующие в обществе и государстве государственные учреждения, органы и организации, осуществляющие правоохранительную деятельность и основная задача которых заключается в обеспечении законности, защите прав и законных интересов человека и гражданина, юридических лиц, борьбы с преступностью и другими правонарушениями. В свою очередь, под правоохранительной деятельностью следует понимать такую государственную деятельность, осуществляемую с целью охраны права специально уполномоченными органами путем применения юридических мер воздействия со строгим соблюдением установленного законом порядка.

Акцентируется внимание на том, что правоохранительную функцию уполномочены реализовывать только органы государственной власти, наделенные соответствующей компетенцией, которая предусматривает применение мер административного принуждения.

Ключевые слова: правоохранительный орган, правоохранительная деятельность, система, взаимодействие, координация, региональный уровень.

In the article, based on the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine and scientific views of scientists, the theoretical approaches to understanding the concept of “law enforcement agency” are researched. It is noted that neither the current legislation of Ukraine nor the doctrinal level form a single approach to the definition of the essence of the concept of “law enforcement agency”.

It is noted that the law does not provide an exhaustive list of law enforcement agencies, but sends us to other sources in order to find out what other bodies of state power carry out enforcement and law enforcement functions in order to include them in law enforcement.

It was stated that law enforcement bodies are state institutions, organs and organizations that carry out law enforcement activities in the society and the state, the main task of which is to ensure the legality, protection of rights and legitimate interests of a person and a citizen, legal persons, fight against crime and other offenses. In turn, the law enforcement activity should be understood as such state activity, which is carried out with the purpose of protecting the right by specially authorized bodies through the application of legal measures of influence with strict observance of the procedure established by law.

The attention is paid to the fact that only those bodies of state power, which have the appropriate competence, which provide for the application of measures of administrative coercion, are authorized to exercise the law-enforcement function.

Key words: law enforcement, law enforcement, system, interaction, coordination, regional level.

Ст. 17 Конституції України закріплює положення про те, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [1]. І це єдиний раз,

коли в Основному Законі згадується про правоохоронні органи. Ми акцентуємо на цьому, оскільки нині немає єдиного твердження стосовно того, які органи державної влади варто вважати правоохоронними та, відповідно, на чому базується їх взаємодія та координація діяльності. Так, більшість науков-

ців посиляється на Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», який був прийнятий ще у 1993 р. Ст. 2 цього Закону закріплює, що правоохоронні органи – це органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [2]. Тобто Закон не надає вичерпного переліку правоохоронних органів, а відсилає нас до інших джерел, щоб з'ясувати, які ж ще органи державної влади здійснюють правозастосовні та правоохоронні функції для того, щоб вважати їх правоохоронними. При цьому одразу зробимо ремарку, що правозастосовні функції здійснюють усі без виключення органи державної влади, оскільки в юридичній науці правозастосування традиційно розглядається поряд із використанням, виконанням і дотриманням як особлива форма реалізації права і має місце у випадках, коли для правореалізації вимагається державно-владне втручання, тобто це правова форма здійснення державою своїх функцій, одна з форм державної діяльності, адже в цьому разі компетентний орган діє від імені держави [3, с. 25]. Таким чином, правозастосовну діяльність здійснюють усі без винятку державні органи та організації на загальнодержавному та регіональному рівнях. Тому на цій вказівці законодавця не будемо акцентувати. Що стосується тих органів, що здійснюють правоохоронні функції, ситуація є дещо кращою, оскільки наші наукові пошуки трохи звужуються, але все одно ситуація не є визначеною, оскільки треба зрозуміти, що є правоохоронною функцією.

Поняття правоохоронних органів досить часто перебувало у полі зору багатьох науковців, зокрема, йому приділяли увагу: С.М. Гусаров, М.І. Мельник, О.М. Клюєв, О.М. Музичук, В.В. Сокурєнко, М.І. Хавронюк, О.С. Захарова, В.Я. Карабань, В.С. Ковальський, С.В. Головатий, С.В. Шевчук, М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова, О.Ю. Салманова. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі єдиного підходу щодо сутності означеного терміна сформовано не було.

Саме тому **метою статті** є визначити поняття та особливості правоохоронних органів в Україні.

Враховуючи зазначене вище, вважаємо за необхідне, в першу чергу, приділити увагу тому, що власне представляє собою «правоохоронна функція». І. Ткаченко під правоохоронною функцією пропонує розуміти головний напрям діяльності держави, який спільно з юридичною відповідальністю виконує захист конституційного ладу, прав і свобод, законних інтересів, довкілля, правопорядку. При цьому її головна особливість полягає у тому, що вона визначає напрям та характер діяльності правоохоронних органів [4, с. 37]. Р. Шай головними правоохоронними функціями вважає ті, що безпо-

середньо пов'язані з боротьбою зі злочинністю та правопорушеннями, які тягнуть за собою адміністративну відповідальність. Для вказаного автора правоохоронна функція є акумулюючим поняттям, до якого входять, зокрема, такі функції: 1) профілактична (профілактика правопорушень, які тягнуть за собою юридичну відповідальність у сфері публічного права); 2) захисна (захист життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб); 3) охорона громадського порядку, громадської безпеки й власності; 4) ресоціалізаційна (найбільше характерна для органів і служб у справах неповнолітніх, служб, що здійснюють адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі); 5) оперативно-розшукова; 6) розслідування злочинів; 7) судового розгляду справ; 8) розгляду справ про адміністративні правопорушення; 9) розгляду справ про фінансові та адміністративно-господарські правопорушення (тобто розгляд справ про адміністративні правопорушення, скоєні юридичними особами або громадянами-підприємцями); 10) виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання й досудового слідства та прокурорів [5, с. 14]. Таким чином, правоохоронну функцію уповноважені реалізовувати лише ті органи державної влади, що наділені відповідною компетенцією, яка передбачає застосування заходів адміністративного примусу.

Повернемося до законодавчих визначень поняття «правоохоронні органи». Окрім Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», раніше можна було знайти визначення «правоохоронних органів» у законах України «Про основи національної безпеки України» та «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». Проте нині ці закони втратили чинність, а новий Закон України «Про національну безпеку України», на основі якого останні два втратили чинність, визначення правоохоронних органів взагалі не надає.

Отже, Закон України «Про основи національної безпеки України» містив таке визначення правоохоронних органів – це органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій [6]. А в Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» зазначалося, що правоохоронними органами є державні органи, які, відповідно до законодавства, здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [7], що, по суті, дуже схоже з тим визначенням, яке містить Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів».

Саме визначення та, відповідно, систему правоохоронних органів можемо зустріти і в деяких підзаконних нормативно-правових актах, але деякі з них також втратили чинність. Тим не менше нас цікавить зміст окремих положень, який ми можемо використати для аналізу та формування висновків у нашому науковому дослідженні. Так, у наказі Головного

контрольно-ревізійного управління України «Про затвердження Стандарту державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна» (втратив чинність) наводиться такий перелік правоохоронних органів: це органи прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, підрозділи податкової міліції органів державної податкової служби [8]; в Інструкції про порядок проведення контрольних заходів контрольно-ревізійним сектором Державної судової адміністрації України, затвердженій наказом Державної судової адміністрації України від 04.02.2005 р. № 11 (втратила чинність), до правоохоронних органів було зараховано органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, підрозділи податкової міліції; у Договорі про порядок перебування та взаємодії співробітників правоохоронних органів на територіях держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав від 1999 р. зазначено, що правоохоронними органами є державні органи, які, відповідно до національного законодавства Сторін, забезпечують безпеку держави, суспільства, громадян і ведуть боротьбу зі злочинністю [9]; у Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550, до складу правоохоронних органів зараховано органи прокуратури, служби безпеки, Національної поліції, підрозділи податкової міліції ДФС, Національне антикорупційне бюро, інші утворені відповідно до законодавства органи, які здійснюють правоохоронні функції [10].

У проекті Концепції реформування правоохоронних органів України (система кримінальної юстиції), розробленій спільно Національною академією внутрішніх справ та Міністерством внутрішніх справ України, саме визначення правоохоронних органів не наведено, проте вказано, що варто ототожнювати правоохоронні органи та систему кримінальної юстиції. При цьому до системи правоохоронних органів належать: Міністерство внутрішніх справ України, Прокуратура України, Національне бюро розслідувань, Державна кримінально-виконавча служба України та Національна служба безпеки України (замість Служби безпеки України). Реалізувати цю Концепцію планували поетапно протягом десяти років. На першому етапі (2010–2011 рр.) планувалося розробити та ухвалити Програму реформування правоохоронних органів із визначенням конкретних заходів, термінів їх виконання та виконавців, планувалося прийняти нові і внести зміни до чинних законів та інших нормативно-правових актів відповідно до загальновідомих міжнародних норм і стандартів. На другому етапі (2012–2015 рр.) планувалося проведення основних інституційних перетворень. На третьому етапі (2015–2020 рр.) планувалося забезпечити нормативно-правове та науково-методичне супроводження функціонування оновленої системи правоохоронних органів. Але є й інший варіант Концепції, який був розрахований

на більш оптимальні терміни, але за змістом майже нічим не відрізнявся [11]. Проте жодна Концепція не була чинною та не була впроваджена в життя, хоча за своїм змістом та суттю не позбавлена права на доопрацювання та впровадження її у життя, враховуючи реалії та потреби правоохоронної системи сьогодні.

Що стосується доктринального рівня, то варіанти визначення поняття та системи правоохоронних органів також варіюються. Так, А. Колодій та А. Олійник стверджують, що правоохоронними органами є структуровані колективи службовців, що здійснюють державні і недержавні функції контролю, нагляду, досудового слідства, охорону і захист усіх форм власності, охорону природи, охорону прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина інші правоохоронні функції. А відрізняються вони від інших органів державної влади низкою ознак, з яких автори виділяють такі:

- їх правоохоронна діяльність має певну спеціалізацію та в багатьох випадках є не тільки головним, але й єдиним напрямом діяльності;
- вони створюються і діють лише на підставі Конституції і законів України;
- мають державно-владні повноваження для виконання своїх обов'язків;
- мають змогу застосовувати засоби державного примусу до правопорушників;
- застосовують інші передбачені законом види обмежень;
- мають порівняну самостійність, власну структуру, деякі особливості щодо інших державних органів;
- безпосередньо займаються попередженням правопорушень;
- можуть бути державними і недержавними [12].

На нашу увагу, певна річ, заслуговує той факт, що А. Колодій та А. Олійник поділяють правоохоронні органи на державні та недержавні. Відповідно, до державних належать органи: а) прокуратури; б) внутрішніх справ (нині це Національна поліція України); в) служби безпеки; г) митні служби (нині це Державна фіскальна служба України); д) охорони державного кордону; е) державної податкової служби (сьогодні це також Державна фіскальна служба України); є) виконання покарань; ж) державної контрольно-ревізійної служби; з) державної лісової охорони; і) інші, які здійснюють правозастосовчі або правоохоронні функції. Своєю чергою, до недержавних правоохоронних органів належать такі: а) правоохоронні органи місцевого самоврядування; б) корпорації, фірми, бюро, інші організації, що надають правоохоронні послуги усім зацікавленим державним та приватним закладам, організаціям і окремим особам; в) внутрішні «служби безпеки», що створюються промисловими компаніями, фірмами та підприємницькими товариствами; г) організації по охороні комерційної та службової таємниць; д) структури для забезпечення діяльності в умовах конкуренції; е) фізичні і юридичні особи по здійсненню окремих видів охоронних функцій [12].

Певна річ, що такий підхід на формування системи правоохоронних органів має право «на життя» та є обґрунтованим із позиції зазначених авторів. Але ми вважаємо, що до правоохоронних органів можуть належати виключно державні органи загальнодержавного та регіонального рівнів.

Далі ми можемо знайти визначення правоохоронних органів у працях М. Мельника та М. Хавронюка, які до правоохоронних органів на підставі відповідних критеріїв вважають належними суд, прокуратуру, органи міліції, органи податкової міліції, органи Служби безпеки України, органи Управління державної охорони, органи Прикордонних військ [13, с. 3]. Певна річ, що в процесі оптимізації органів державної влади деякі з них були реорганізовані, деякі ліквідовані, а є такі, що досі не існували, були створені та є новими для нашого суспільства, але ми задля відображення доктринальних позицій цитуємо праці, в яких зазначаються правоохоронні органи, актуальні на момент друку зазначеної праці. В. Маляренко, О. Захарова, В. Карабань та В. Ковальський розглядають правоохоронний орган як державну установу (або державну юридичну особу), яка діє в системі органів влади і виконує на основі закону державні функції (владні, організаційно-розпорядчі, контрольно-перевірочні тощо) в різних сферах внутрішньої та зовнішньої діяльності української держави [14, с. 7]. Р. Зінуров визначає правоохоронний орган як державно-правовий орган, який реалізує державну політику протидії злочинності та іншим правопорушенням через свої функціональні обов'язки, наділений спеціальними повноваженнями щодо попередження, виявлення, припинення, розслідування злочинів і виконання судових рішень у кримінальних справах [15].

Цікавим є дослідження Т. Момотенка, який, також проаналізувавши цілу низку нормативно-правових актів, виділив систему правоохоронних органів та акцентував на прогалинах чинного законодавства та неточностях, які у ньому трапляються та потребують нагального вирішення та врегулювання: 1) Служба безпеки України (ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України»); 2) Державна прикордонна служба України (ст. 6 Закону України «Про Державну прикордонну службу України»); 3) Військова служба правопорядку у Збройних силах Укра-

їни (ст. 1 Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних силах України»); 4) Управління державної охорони України (ст. 11 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб») [16, с. 128].

Зокрема, автор зазначає, що відповідно до ст. 17 Закону України «Про Службу безпеки України» СБУ взаємодіє з Управлінням охорони вищих посадових осіб України, правоохоронними органами та органами доходів і зборів. Тобто виходить, що Управління державної охорони та органи доходів і зборів не є правоохоронними органами за змістом цієї статті. Крім цього, Служба безпеки України та Міністерство внутрішніх справ України визначаються правоохоронними органами і в ст. 20 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю».

У Митному кодексі України органи доходів і зборів не згадуються як правоохоронні. У тексті кодексу використовуються поряд із терміном «правоохоронні» також «контролюючі органи» та «фінансові установи». У ст.ст. 337, 491 використовується словосполучення «в документах, що надходять із митних та правоохоронних органів суміжних держав», що знову вносить плутанину у питання про належність органів доходів і зборів до числа правоохоронних. Щодо органів прокуратури та поліції, то у законах, які визначають їх статус, вони також прямо не називаються правоохоронними [16, с. 128]. Крім того, в Законі України «Про Національну поліцію України» можемо зустріти термін «органи правопорядку» (ст. 23), а водночас уточнення, що під ним розуміють правоохоронні органи [17].

Завершуючи представлене наукове дослідження, пропонуємо таке визначення *правоохоронних органів* – це наявні в суспільстві й державі державні установи, органи та організації, що здійснюють правоохоронну діяльність та основне завдання яких полягає в забезпеченні законності, захисті прав та законних інтересів людини і громадянина, юридичних осіб, боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями. При цьому під *правоохоронною діяльністю* варто розуміти таку державну діяльність, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу із суворим дотриманням встановленого законом порядку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: закон України від 23 грудня 1993 р. № 3781-ХІІ / База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>.
3. Гусаров С.М. Правозастосовна діяльність в Україні: монографія / С.М. Гусаров. Харків: Золота миля, 2015. 416 с.
4. Ткаченко І.М. Правоохоронна функція української держави та попереджувальна функція юридичної відповідальності: аспекти співвідношення. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2014. № 12. Т. 1. С. 36–37.
5. Шай Р.Я. Правоохоронна функція правової держави: теоретико-практичні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. Львів. 2012. 20 с.
6. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV / База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (втратив чинність).
7. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 р. № 975-IV / База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15> (втратив чинність).

8. Про затвердження Стандарту державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна: наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 13.07.2004 р. № 185 / База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0940-04/ed20120831/find?text=%CF%F0%E0%E2%EE%EE%F5%EE%F0%EE%ED%ED%B3+%EE%F0%E3%E0%ED%E8> (втратив чинність).

9. Договір про порядок перебування та взаємодії співробітників правоохоронних органів на територіях держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав від 04.06.1999 р. / База даних «Законодавство України». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_836/ed20010206/find?text=%CF%F0%E0%E2%EE%EE%F5%F0%E0%ED%E8%F2%E5%EB%FC%ED%FB%E5+%EE%F0%E3%E0%ED%FB.

10. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550. / База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF>.

11. Проект Концепції реформування системи правоохоронних органів України (система кримінальної юстиції) / База даних «Законодавство України». URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=36724&pf35401=154893>.

12. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Правознавство. Правова єдність ВАВ, 2009. 792 с.

13. Мельник М.І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі: навч. посіб. / авт. і упоряд.: М.І. Мельник, М.І. Хавронюк. Київ: Атіка, 2000. 512 с.

14. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: підручник / [О.С. Захарова, В.Я. Карабань, В.С. Ковальський (кер. авт. кол.) та ін.]; відп. ред. В.Т. Малярєнко. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 376 с.

15. Зинуров Р.Ф. Концептуальные основы и научно-практические проблемы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: тенденции и закономерности: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. 12.00.11. Уфа. 2003. URL: <http://www.dissercat.com/content/kontseptualnye-osnovy-i-nauchno-prakticheskie-problemy-koordinatsii-deyatelnosti-pravoookhran#ixzz5UP0CCS58>.

16. Момотенко Т.Д. Правоохоронні органи: поняття і сутність. Право і безпека. 2014. № 4 (55). С. 127–131.

17. Про Національну поліцію України: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII / База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.